



Latinoamérica: panorama estratégico

Ángel Pérez

Colaboraciones n° 102

9 de julio de 2004

La democracia es hoy el régimen imperante en Latinoamérica, una democracia joven y sometida a las deficiencias de las que ha adolecido, siempre, el estado latinoamericano: corrupción, instituciones poco apropiadas, escasa competitividad económica y tendencia al populismo. Se trata de una situación, en todo caso, y con excepciones como la cubana o la venezolana, saludable para enfrentarse a un siglo que ha comenzado con numerosos y graves problemas de todo orden.

La promoción de la democracia como única alternativa política viable es un hecho, al menos en el ideario de las organizaciones internacionales regionales. La Carta Democrática Interamericana aprobada en 2001 traduce este espíritu en el seno de la OEA (Organización de Estados Americanos). De forma parecida se han expre-

sado las Cumbres Hemisféricas desde 1994, fecha de la primera reunión en Miami. También se ha abierto camino, aunque lentamente, la necesidad de crear instrumentos precisos que permitan defender la democracia. Aunque ya existía una Convención para prevenir y sancionar actos terroristas, firmada en 1971; los acontecimientos del 11S obligaron a aprobar la Convención Interamericana contra el Terrorismo en 2002 y a celebrar en 2003 una cumbre especial sobre seguridad regional en México. Por supuesto la implementación de estos objetivos, a saber, consolidar la democracia, luchar contra el terrorismo, asegurar el desarrollo económico y elevar el nivel de vida exigen reformas adicionales. Estas se enfrentan a las circunstancias especiales de cada estado, aunque se pueden establecer elementos necesarios comunes a todos los países lati-

noamericanos: democracia efectiva, capaz de representar legítimamente a todos los ciudadanos; una constitución equilibrada y estable, no sometida a cambios constantes y demasiado partidistas; consolidar el derecho internacional regional como un referente común capaz de inspirar las legislaciones locales; libertad económica y sistemas financieros saneados y bien regulados; instituciones apropiadas a las características de un estado de derecho; y establecer como objetivo esencial de cada estado el desarrollo de sus economías y la lucha contra la pobreza. Este objetivo debe ser compartido por todas las fuerzas políticas y estratos sociales, algo que no siempre sucede.

Bandazos políticos

Los primeros años de la década de los noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de políticas liberales. Fue un período de éxito en el que se crea MERCOSUR, se inauguraron las Cumbres Iberoamericanas y se normalizaron las relaciones con los EEUU, cuya presidencia ocupaba entonces Bill Clinton. Por supuesto las reformas liberales se aplicaron con notables limitaciones, siendo incapaces de superar las redes clientelares y de corrupción preexistentes. Por otra parte la aplicación de medidas de ajuste severas, el denominado desde 1995 consenso de Washington, ocasionó fuertes desequilibrios sociales que no fueron compensados por la credibilidad macroeconómica que aportaban. A partir de 1998 la crisis asiática primero y norteamericana después; los atentados terroristas de Nueva York y el traslado del interés de EEUU hacia el mundo árabe; así como la fuerte competencia de las economías asiáticas, tanto en el terreno agrícola como industrial crearon

un estado de debilidad permanente. En 2004 el descrédito de la política y sus actores es muy elevado. Al mismo tiempo el renacimiento de movimientos populares y populistas, marxistas y antiliberales han generado situaciones de tensión como muestran los casos de Bolivia, Venezuela o Haití. La izquierda ha ocupado de nuevo el poder en Brasil, con Lula y en Argentina, con Kirchner. De izquierdas son también los gobiernos de países como Bolivia o Chile. Frente a este renacimiento la derecha muestra indudables signos de debilidad. La democracia cristiana del subcontinente está al borde de la desaparición en Venezuela, en Centroamérica y en el área andina. Fox en México, al frente del PAN muestra señales de agotamiento. El líder conservador más solvente es Álvaro Uribe, en Colombia.

La crisis de los partidos tradicionales es así evidente. La mala imagen de fenómenos como la globalización ahondan la crisis regional, que da vueltas en torno a respuestas más o menos populistas, cuando no simplemente extravagantes, que evitan afrontar las circunstancias internacionales. Es necesario aprovechar al máximo los resortes que ofrece el fenómeno globalizador, reconstruir los partidos políticos, evitar los caudillismos y consensuar políticas económicas modernas compatibles con la preocupación que exigen los enormes problemas sociales de la región. No parece éste el camino elegido. La Cumbre de la OMC de Cancún volvió a demostrar cuán fuertes son en la región las ideas proteccionistas. Las terceras vías pueden servir de símbolo, pero lo cierto es que la receta del desarrollo, ensayada en algunos países asiáticos, en Chile o en el sur de Europa, incluyendo el caso español,

demuestran que caminos hacia el desarrollo solo hay uno: apertura, crecimiento, transparencia, seguridad jurídica y estabilidad.

El ALCA

La creación del ALCA constituye una idea interesante, extremadamente ambiciosa, que aspira a crear un espacio comercial integrado y próspero. Se trata de un proyecto paralelo a las reformas estructurales acometidas en el continente latinoamericano durante la década de los 90 y a la gestación de organizaciones de carácter regional. Desde 1990 se han firmado más de 20 acuerdos económicos de naturaleza diversa no sólo entre estados de la zona en desarrollo sino también entre éstos y Canadá o Estados Unidos (algunos de ellos vinculan a Costa Rica con Canadá, Chile con EEUU entre otros). Estos acuerdos han actuado como focos de atracción para las inversiones exteriores, además de confirmar las reformas estructurales y exigir la modernización de las administraciones vinculadas con el comercio.

El proyecto ALCA ofrece ventajas indudables a la región latinoamericana, con frecuencia denostadas como poco importantes, pero de facto muy trascendentes. Su puesta en marcha permitiría asimilar acuerdos regionales en vigor de baja eficacia; reforzaría patrones de exportación intra regionales y estimularía la inversión procedente de otras áreas del mundo. Por supuesto la capacidad de cada estado para aprovechar los beneficios del ALCA dependerán de su solidez en ámbitos concretos como la inversión, la exportación o la profesionalidad de la administración. Hasta ahora el proceso ALCA, a pesar de su estado embrionario, ha sido un éxito, tanto en la

primera etapa, entre 1994 y 1998, como a partir de esa fecha, cuando comienzan las negociaciones formales. Periódicamente surgen opiniones pesimistas sobre el futuro del proyecto, planteando la posibilidad de reducir sus objetivos o excluir a determinados estados si así lo desean. Pero es innegable que un acuerdo equilibrado podría convertirse en la base de la futura prosperidad del continente, sobre todo si consigue fijar el camino hacia el bienestar del conjunto de la región. La negociación debería culminar en el año 2005. Los problemas para llegar a ese punto son, sin embargo, notables. Escasez de tiempo, oposición de sectores domésticos sensibles, la vulnerabilidad de las economías pequeñas y los previsibles cambios de gobierno constituyen serios obstáculos. Los más optimistas consideran que el proceso, en todo caso, es irreversible. La integración hemisférica es una necesidad práctica ineludible, aunque esté lejos de ser la solución a todos los problemas del continente. Su éxito dependerá de la capacidad del futuro acuerdo para amparar las dificultades técnicas de algunos gobiernos para compatibilizar la lucha contra la pobreza y el proyecto ALCA. Además una vez adoptado deberá ser bien aplicado por las administraciones nacionales, cuya eficacia es a menudo discutible. Por último el ALCA tendrá que ser compatible con proyectos regionales y otros instrumentos de desarrollo como el Plan Puebla Panamá, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, el CAFTA o el Banco Internacional para el Desarrollo (BID).

Seguridad

América Latina se ha mantenido razonablemente al margen del terroris-

mo islámico. Un solo país, Argentina, concentra todas las acciones de ese tipo que han tenido lugar en el subcontinente. Se trata de los atentados antisemitas de 1992 y 1994. Por supuesto la violencia terrorista sigue siendo un problema grave en Colombia, aunque ya no lo es en Perú. Pero en general América Latina se encuentra al margen de las grandes tensiones bélicas internacionales.

La ausencia de grandes problemas de seguridad tiene su reflejo en los presupuestos de defensa de la región. América Latina representa tan solo el 3,3 del gasto militar mundial. El gasto militar de toda la región es diecisiete veces inferior al norteamericano, y supone apenas la mitad del gasto francés. En relación al PIB también es el gasto militar latinoamericano bajo, el 1,6%, frente al 2,2% del G7 o el 3% de las economías asiáticas industrializadas. Por último otro dato clarificador es el número de ciudadanos incorporados a filas, solo el 0,26% de la población total. En este sentido es necesario recalcar que ni siquiera la existencia de contenciosos territoriales, como el que enfrenta a Ecuador con Perú o a Bolivia con Chile han modificado las variables citadas.

Los problemas de seguridad más serios los crean las deficiencias en la gestión política, que son origen de situaciones de crisis frecuentes y, a veces, de la aparición de estados fallidos, como Haití. La decisión chilena y brasileña de participar en la fuerza internacional presente en ese país constituye un precedente a tener en cuenta. Además de asumir un reto, la gestión de conflictos intra regionales por los propios estados de la zona; permite ensayar fórmulas de colaboración militar iberoamericana. Una

experiencia iniciada con la brigada española Plus Ultra en Iraq, integrada por contingentes de España, Honduras, El Salvador y Santo Domingo.

La relación con España

Las relaciones entre España y las repúblicas latinoamericanas gozan de notable salud, a pesar de sus numerosas lagunas. España intenta sostener una política global con el continente latinoamericano, y eso la distingue claramente de sus socios europeos. El cambio de gobierno en Madrid, acaecido tras las elecciones de marzo de 2004, influirá en esa relación, mejorando su imagen en algunos estados, pero reduciendo drásticamente su capacidad mediadora con EEUU.

El principal instrumento político español en su relación con Latinoamérica es el conformado por las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado. Sus reuniones, sin embargo, suelen carecer de excesivo contenido y las consecuencias de las decisiones allí tomadas son poco o nada relevantes. Para algunos estados de la zona se trata de un instrumento de política exterior esencialmente español, de ahí la importancia de la decisión de la última reunión, celebrada en Bolivia, donde la Comisión Cardoso presentó sus conclusiones favorables para la institucionalización de las Cumbres y su conversión en una verdadera organización internacional. Consolidar el proyecto y generar confianza entre todos sus miembros es el objetivo de la creación de una secretaría general, órgano central que dará en el futuro continuidad a la nueva organización. Paralelamente España está haciendo un esfuerzo para lograr la inclusión de los países de renta media, casi todos los latinoamericanos, entre aquellos que deben poder recibir ayuda

oficial al desarrollo; así como para ayudar a Colombia en su lucha antiterrorista. Los dos únicos países europeos que han mostrado interés en ofrecer ese apoyo han sido España y Reino Unido, si bien el cambio de gobierno podría modificar la postura de España.

Los problemas más serios de la relación hispano-latinoamericana no se dan en su faceta global, sino bilateral. La descoordinación entre ambas genera situaciones extrañas. Por ejemplo la comprensión mostrada por España hacia la reclamación brasileña de un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU fue mal recibida en Argentina y México. También fallan los recursos destinados a la acción diplomática en la zona. La presencia diplomática española en la región debiera ser, al menos, proporcional a sus inversiones. Este factor dificulta el adecuado desarrollo de políticas bilaterales, condicionadas en intensidad y calidad por las grandes diferencias entre unos gobernantes y otros de la región. La posición española en torno a la guerra de Iraq ha tenido finalmente una repercusión elevada en la zona. Si el acercamiento a los EEUU permitió a España afianzarse como uno de sus aliados alta-

mente cualificados, la retirada precipitada de las tropas allí destacadas tras el cambio de Gobierno ha llevado las relaciones España-EEUU a una situación tensa. El alejamiento del gran vecino del norte reduce mucho la influencia de España en la región, pues una de las bases de esa capacidad de interlocución era su cercanía a la presidencia de EEUU. El enfriamiento de esa relación hará de España un país menos atractivo para los estados del subcontinente que confiaban en su habilidad mediadora.

Conclusión

Latinoamérica se enfrenta a un panorama con claros y oscuros. La recuperación argentina y la estabilidad de Chile contrastan con los graves problemas de Venezuela, Cuba o Ecuador; y el estancamiento económico de Brasil. Su marginalización es creciente en el contexto internacional y los problemas tradicionales de los sistemas políticos no se han modificado. El cambio de gobierno en España además saca de la escena al único estado iberoamericano con influencia efectiva en Washington, España. De esa manera su influencia en la región latinoamericana se ve muy reducida.

Ángel Pérez es Analista de Política Internacional.